

LA GOUVERNANCE DES BIENS COMMUNS

par

.....
PABLO SERVIGNE

LES RESSOURCES NATURELLES SONT DES « BIENS COMMUNS ». MAIS COMMENT LES GÉRER AU MIEUX POUR QU'ELLES NE S'ÉPUISENT PAS ? EN LES PRIVATISANT OU EN LES NATIONALISANT ? LES DÉFENSEURS DE CES DEUX SOLUTIONS SERONT BIEN DÉÇUS, CAR LES TRAVAUX DE LA POLITOLOGUE AMÉRICAINE ELINOR OSTROM MONTRENT QU'AUCUNE DES DEUX SOLUTIONS NE MARCHE VRAIMENT. BASÉE SUR UNE SOMME IMPRESSIONNANTE DE DONNÉES DE TERRAIN ET SUR UNE APPROCHE INTER-DISCIPLINAIRE, ELLE PRÉSENTE DES CAS CONCRETS OÙ LA GESTION DES RESSOURCES A ÉTÉ UN SUCCÈS, ET TENTE D'EN SORTIR UNE SYNTHÈSE THÉORIQUE TRÈS STIMULANTE. SON ŒUVRE POURRAIT BIEN S'AVÉRER ÊTRE UN OUTIL INDISPENSABLE DE COOPÉRATION HUMAINE DANS LES ANNÉES À VENIR, TANT POUR LES RESSOURCES NATURELLES QUE POUR D'AUTRES « BIENS COMMUNS » ...

UN BIEN COMMUN est ici défini comme une ressource renouvelable collective. Pour les perfectionnistes, on parlera d'un « système de ressource suffisamment important pour qu'il soit coûteux (mais pas impossible) d'exclure ses bénéficiaires potentiels de l'accès aux bénéfices liés à son utilisation. »¹ Les exemples les plus typiques sont des sites de pêche, des étendues d'eau, des prairies de pâturage, des lacs, des océans, des nappes phréatiques, des forêts, des systèmes d'irrigations ou même Internet. Ce sont des ressources renouvelables qui d'un côté sont produites continuellement, et de l'autre sont consommées par des personnes qui en dépendent. Ces flux de matières (tonnes de poisson, mètres cubes d'eau, tonnes de fourrage, etc.) doivent être équilibrés pour que la ressource puisse se renouveler.

Malheureusement, les temps sont durs pour ces pauvres ressources, et leur équilibre est de plus en plus menacé. Convenez que l'un des objectifs majeurs de notre siècle est évidemment d'apprendre à bien les gérer. Que l'on soit

.....
¹ Elinor Ostrom, *Gouvernance des biens communs. Pour une nouvelle approche des ressources naturelles*, Etopia/DeBoeck, 2010, p.44.

écologiste ou pas n'a que peu d'importance, il ne s'agit ni plus ni moins que de notre survie à long terme.

Ceux qui prélèvent les ressources sont appelés les «appropriateurs» (les pêcheurs, les éleveurs, etc.), les personnes qui organisent la fourniture de la ressource sont les «fournisseurs» et enfin les «producteurs» désignent ceux qui entreprennent des activités de construction ou de réparation afin d'assurer la subsistance du système. Bien sûr, ils peuvent être confondus, une personne pouvant se trouver dans plusieurs catégories simultanément. Quoi qu'il en soit, tout ce beau monde a intérêt à bien s'entendre pour que ça tourne rond!

Traditionnellement, les analystes, économistes et politologues ont pris l'hypothèse que les individus se comportent de manière à maximiser leurs bénéfices (de toutes sortes) à court-terme. Ils appellent ce personnage égoïste et rationnel, un *Homo œconomicus*². Prenez un groupe d'*Homo œconomicus* et donnez leur quelques vaches à chacun-e. Placez tout ce beau monde dans une grande prairie, et observez. Chacun va faire en sorte que ses propres vaches puissent brouter un maximum d'herbe pour faire un maximum de rendement. Le problème, c'est que la prairie ne supportera pas une telle pression et finira par mourir, et c'est tout le monde qui en souffrira. C'est un échec collectif causé par des égoïsmes individuels. Depuis 1968, on appelle cela «la tragédie des biens communs», une expression célèbrissime chez les économistes et inventée par le biologiste Garrett Hardin³.

Les économistes classiques ont une si pauvre et pessimiste vision de la nature humaine qu'ils ne conçoivent pas dans leurs équations ni leurs théories que les éleveurs puissent se parler et s'organiser pour conserver leur prairie⁴. Or, dans la réalité, les gens discutent, s'organisent, et même créent des règles collectives, se récompensent et se punissent mutuellement. Une politologue hors-norme, Elinor Ostrom a passé sa vie à essayer de démontrer cela. Aujourd'hui, à l'âge des cheveux blancs, on lui a enfin donné raison en lui attribuant le prix Nobel d'Économie 2009⁵.

.....
2 Les prédictions des modèles de l'*Homo œconomicus* sont toutefois très souvent validées dans des situations spécifiques de marchés ouverts et compétitifs de sociétés industrielles.

3 Garrett Hardin, «The tragedy of the commons», *Science*, n° 162, p. 1243, 1968. Disponible sur www.sciencemag.org/content/162/3859/1243.full

4 En fait, je les soupçonne de faire semblant de ne pas le voir pour continuer à utiliser leurs équations simplistes. Cependant, quelques économistes et anthropologues dits «radicaux», comme Samuel Bowles, Ernst Fehr, Herbert Gintis, Joseph Heinrich ou encore tout le mouvement du MAUSS en France, ont récemment battu en brèche cette théorie de l'*Homo œconomicus* par des très belles expériences. Peu à peu, les différentes disciplines scientifiques telles que l'économie, la politique, l'anthropologie, la psychologie et l'éthologie commencent à s'apercevoir que non seulement l'*Homo œconomicus* n'existe pas, mais que l'humain est beaucoup plus coopératif que ne le laisse entendre la théorie économique (néo)classique.

5 C'est un abus de dire qu'on parle du «Prix Nobel d'Économie». En réalité, il s'agit du prix (récent) «de la banque de Suède en l'honneur d'Alfred Nobel». Les mauvaises langues aiment dire que l'économie n'est pas vraiment une science... et encore moins Nobélisable!

NI L'ENTREPRISE, NI L'ÉTAT

A l'origine du problème de la tragédie des biens communs, il y aurait donc le manque de communication et la piètre capacité d'organisation des gens. A l'époque, Hardin a suggéré qu'il y avait deux solutions : « soit le socialisme, soit la privatisation et la libre entreprise »⁶. Sa vision (et son influence) a justifié de nombreuses politiques de nationalisation et a surtout contribué à répandre une vision pessimiste et paralysante de la nature humaine.

On entend dire (je vous laisse deviner de la part de qui) que les « usagers sont incapables de s'auto-organiser », que « de toute façon ils ne sauraient pas », que « les autorités doivent trouver et imposer une solution », ou que « la solution viendra d'une autorité extérieure ». Toutes ces croyances sont évidemment fausses. Pour une fois, ce n'est pas la Fédération anarchiste que le dit, mais une « prix Nobel d'Économie ». C'est assez rare pour le souligner ! Il suffit d'ouvrir les yeux : d'un côté beaucoup d'« autorités » accélèrent la destruction des ressources naturelles et de l'autre, nombreux sont les cas où les usagers gèrent parfaitement leurs ressources de manière durable depuis des centaines d'années.

Un exemple très simple. Il existe une vaste étendue de steppes au carrefour entre la Chine, la Russie et la Mongolie. Une image satellite a pu mesurer la dégradation des pâtures de chaque côté des frontières. La Chine et la Russie ont historiquement nationalisé la gestion des pâtures, avec pour conséquence une sédentarisation des colonies agricoles. Plus tard, la Chine a privatisé le tout en petites parcelles individuelles destinées à chaque ménage alors que la Russie en a conservé la gestion étatique. Près des trois quarts des pâtures Russes (État) et plus d'un tiers des Chinoises (privé) ont été dégradés, en alors qu'en Mongolie, qui a conservé son système pastoral itinérant traditionnel basé sur des petites institutions de propriétés de groupe, moins d'un dixième des surfaces ont été dégradées⁷.

Il y a eu quatre grands types de droits de propriétés jusqu'à présent : l'accès libre (pas de propriété), la propriété de groupe, la propriété individuelle et la propriété du gouvernement. Lorsqu'on laisse le régime de l'accès libre fonctionner seul, la ressource est systématiquement dégradée ou détruite. Par ailleurs, de tous temps, les humains ont géré les biens communs en passant d'un régime d'accès libre à la propriété de groupe ou individuelle, c'est-à-dire en utilisant des droits de propriété qui rétribuent les individus⁸. Enfin, « la propriété du gouvernement implique une appartenance à une agence publique nationale, régionale ou locale qui peut interdire ou autoriser les

⁶ Garrett Hardin, « Essays On Science And Society: Extensions of The Tragedy of the Commons », *Science*, n° 280, p. 682, 1998.

⁷ David Sneath, « State Policy and Pasture Degradation in Inner Asia », *Science*, n° 281, p. 198, 1998.

⁸ La différence entre la propriété de groupe et individuelle tient à la facilité avec laquelle un appropriateur peut vendre ou acheter une part de la ressource.

individus à utiliser la ressource.»⁹ Et, tenez-vous bien : « les études empiriques montrent qu'aucun régime de propriété ne fonctionne efficacement, équitablement et durablement avec tous les biens communs »¹⁰.

ENTRER DANS LA COMPLEXITÉ

Il nous faut donc nous creuser les méninges et mettre les mains dans le cambouis (ou plutôt lire les travaux de celles et ceux qui ont les mains sales...). Elinor Ostrom et ses collègues ont justement passé des dizaines d'années à décortiquer, analyser, comparer, mesurer ou évaluer des centaines d'études de cas de gouvernance¹¹ de biens communs dans le monde, afin d'essayer d'en sortir des principes de fonctionnement. Elles/ils ont cherché à comprendre pourquoi certains groupes d'individus et/ou d'institutions arrivaient à gérer durablement leurs ressources et d'autres n'y arrivaient pas. Ils ont mis en place les bases d'une véritable théorie de l'auto-organisation, en analysant les « systèmes socio-écologiques complexes » dans leur ensemble.

La complexité d'un système est cependant extrêmement difficile (sinon impossible) à saisir dans son ensemble. À l'avenir, l'amélioration des moyens de mesures des ressources (science, technologie, etc.) rendra leur gestion un peu plus facile. Mais l'avenir sera aussi marqué par une accélération des échanges et une interconnexion croissante des individus, des institutions et des cultures, et c'est sans compter sur l'interdépendance des ressources entre elles : le climat, les forêts, l'eau... tout est lié. Et pour couronner le tout, nous n'avons qu'une planète, le droit à l'erreur est donc limité!

Apprendre à gérer cette complexité et ne plus la mettre sous le tapis implique aussi de prendre le temps de trouver des nouveaux mots, car chaque culture et chaque discipline scientifique pense avec ses propres théories, schémas et modèles. Un cadre commun, multidisciplinaire, à niveaux multiples est réellement ce dont nous avons besoin pour comprendre le monde. Au moins aujourd'hui, le début du chemin est-il balisé.

Toute cette démarche semble s'opposer à une autre manière de voir le monde. La rapidité, l'urgence, la simplification, la centralisation et le pouvoir empruntent le chemin opposé d'une gouvernance durable, oserais-je dire de la démocratie. Nous entrons dans l'ère de la complexité, des systèmes et de la décentralisation. Relier cela au politique est d'une importance capitale. Aujourd'hui, pourrait-on dire, la démocratie face à l'urgence écologique, c'est : hâtons-nous d'aller lentement par des petits chemins sinueux.

.....
⁹ Elinor Ostrom *et al.* « Revisiting the Commons: Local Lessons, Global Challenges », *op. cit.*

¹⁰ Elinor Ostrom *et al.* « Revisiting the Commons: Local Lessons, Global Challenges », *op. cit.*

¹¹ C'est un terme à la mode qui désigne « la coordination efficace quand pouvoir, ressources et information sont vastement distribués. »

LES INGRÉDIENTS DE L'AUTO-ORGANISATION

Plonger dans la complexité, c'est non seulement étaler tout sur la table et s'intéresser aux détails, mais c'est aussi repartir de zéro avec de nouvelles hypothèses. En postulant que les humains sont faillibles, qu'ils ont une rationalité limitée et qu'ils sont très sensibles aux normes sociales, on arrive à de bien meilleurs résultats. Ainsi, il a été montré que les probabilités d'effondrement de la ressource sont élevées lorsque celle-ci est très grande ou a beaucoup de valeur économique, lorsque les acteurs ne communiquent pas et lorsqu'ils ne parviennent pas à créer des règles et des normes pour gérer le bien commun. Les pires scénarios sont évités lorsque les conditions permettent aux appropriateurs et aux chefs locaux de mettre en place des règles efficaces de gestion collective. Cependant, mettre en place de telles règles pour changer les motivations et donc les comportements des utilisateurs n'est toutefois pas une mince affaire.

Avant d'arriver à une gestion durable, les communautés doivent surmonter des obstacles apparemment insurmontables. Le premier est le problème de la mise en place : les appropriateurs risquent de se battre pour décider quel type d'institution mettre en place. Le deuxième est le problème de l'engagement : sachant qu'il est toujours possible de chaparder, comment les appropriateurs peuvent-ils être certains que les autres respecteront leurs engagements ? Le troisième est le problème de la surveillance mutuelle : quel intérêt aurais-je à punir quelqu'un ? Une fois passés ces premiers obstacles, on veillera à simultanément restreindre les accès à la ressource (quotas, etc.) et créer des incitations individuelles (droits, partage des bénéfices, etc.). Toutes ces difficultés sont évidemment insurmontables pour les théories économiques classiques¹². Et pourtant, il y a des centaines de cas où cela a bien fonctionné...

Voici très brièvement exposés, les huit principes de conception retenus par l'analyse des cas de succès¹³. **1.** Il faut clairement identifier les limites du système, ainsi que les parts que chacun peut prélever ; **2.** Les règles d'appropriation et de fourniture des ressources doivent être adaptées aux conditions locales (en termes de temps, d'espace, de technologie, etc.) ; **3.** Les personnes concernées par les règles peuvent participer au processus de décision ; **4.** La surveillance se fait par les appropriateurs eux-mêmes ou par des gens qui rendent compte directement aux appropriateurs ; **5.** Une échelle de sanction graduelle est établie pour les appropriateurs qui transgressent les règles ; **6.** Les mécanismes de résolution de conflit doivent être bon marché et faciles d'accès ; **7.** Les droits des appropriateurs d'élaborer leurs règles et institutions ne doivent pas être remis en cause par des autorités gouvernementales extérieures ; **8.** Pour des ressources plus grandes, il faut organiser la gouvernance en multiples niveaux imbriqués.

¹² La grande majorité des cercles du pouvoir ont la disquette de l'économie « classique » dans le cerveau...

¹³ Voir Ostrom, *Gouvernance des biens communs. op. cit.*, p. 114.

De manière générale, Ostrom prévient qu'il faut veiller à renforcer les structures d'auto-organisation naissantes, toujours prendre les décisions proches du lieu de l'action (c'est-à-dire de la ressource), encourager les systèmes de gouvernance polycentriques et ne jamais proposer une solution unique¹⁴. Pour les grandes ressources internationales, leur gestion est encore très problématique et souvent désastreuse. Pensez au thon rouge ou même au climat, leur gouvernance dépend à la fois des institutions internationales, nationales, régionales et même locales... Cependant, pour Ostrom, il faut conserver cette richesse. «La diversité des institutions internationales est aussi importante que la diversité biologique pour notre survie à long terme»¹⁵. Autrement dit, si vous voyez quelqu'un arriver en costume gris avec *une seule solution* clé-en-main, changez de trottoir!

Expliquer toute la théorie d'Ostrom en quelques lignes n'est assurément pas l'objectif de cet article. Il s'agit plutôt d'une petite invitation à découvrir une pensée nouvelle qui rafraîchirait notre manière de concevoir la politique. Ostrom a ouvert une brèche. Cette brèche est une théorie pour comprendre comment les individus et les organisations s'auto-organisent et s'auto-gouvernent afin de tirer collectivement les bénéfices des ressources renouvelables. Ses deux idées fortes sont d'une part qu'il faut revoir tous nos vieux schémas de pensée, nos modes d'organisation et notre vision de la nature humaine, et d'autre part qu'il ne faut jamais proposer une solution unique et simple. Plonger dans la complexité, l'observer avec subtilité, jongler avec différents niveaux d'analyse et cultiver la diversité. C'est un sacré programme!

Moi, j'y vois une théorie globale de la gouvernance locale qui apportera des solutions locales à des catastrophes globales (et pas inversement). En tout cas, ça promet...

PABLO SERVIGNE, *Décembre 2010*

.....
¹⁴ Cela ressemble curieusement aux principes de la Permaculture. Voir l'article « La permaculture. Dessine moi un écosystème humain », *Imagine Magazine*, n° 83, Janvier-Février 2011.

¹⁵ Elinor Ostrom *et al.* « Revisiting the Commons: Local Lessons, Global Challenges », *Science*, n° 284, p. 278, 1999.

Barricade se définit comme un espace public, un lieu dédié à la confrontation des idées, et comme une plate-forme permettant la rencontre des différents mondes militants, du secteur de l'éducation permanente au milieu syndical en passant par le monde académique ou le secteur de l'économie sociale. Lieu d'émancipation collective et de création d'alternatives, l'asbl Barricade s'est développée depuis 1996 dans le quartier Pierreuse à Liège via diverses expérimentations culturelles, sociales et économiques. Sa librairie « Entre-Temps », à la fois militante et généraliste, est emblématique du projet. À l'intersection du secteur de l'économie sociale et de l'éducation permanente, elle revendique un fonctionnement auto-gestionnaire et une finalité culturelle et sociale plutôt que le profit.

Toutes les analyses sur :

www.barricade.be

POUR ALLER PLUS LOIN

Livre

Elinor Ostrom, *Gouvernance des biens communs. Pour une nouvelle approche des ressources naturelles*, Etopia / DeBoeck, 2010.

Même s'il a le mérite d'être traduit en français, ce livre est malheureusement assez difficile à lire. Les travaux d'Elinor Ostrom ne sont pas encore très connus dans le monde francophone, et de manière générale en dehors du monde scientifique. Tout l'enjeu sera de le faire connaître avant qu'il n'y ait trop de « tragédies des biens communs »...

En pratique

Avez-vous déjà goûté aux plaisirs de la gouvernance collective et participative d'un bien commun ? Un jardin collectif ou un potager de quartier ? Un puits dans un village ? La gestion d'une réserve naturelle près de chez vous ? Une réunion avec les voisin-es et les échevin-es pour un contrat de quartier ? La création d'un GAC avec des producteurs locaux ? La réappropriation collective d'un espace public comme un panneau publicitaire illégal ? Un panneau d'affichage de quartier comme celui de « la barricade » de Pierreuse ? Une ferme autogérée collective ? Le partage de voiture entre familles ? Une manifestation contre la privatisation de l'eau du robinet dans un pays d'Amérique du Sud ? Un habitat groupé intergénérationnel ? Et pourquoi pas la garde et l'éducation collective d'enfants, perçus aussi comme biens « communs » ? Bref, la vie tout simplement en communauté !



Avec le soutien de la
Communauté française



Wallonie